

# Emanuel Iserzon

---

## Kodeks postępowania administracyjnego w działalności organów samorządu adwokackiego

---

Palestra 11/10-11(118-119), 8-20

---

1967

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

rego niemożliwe jest osiągnięcie niezbędnych celów wymiaru sprawiedliwości.

Ulegają rozszerzeniu i umacniają się międzynarodowe stosunki adwokatury radzieckiej. W sposób jak najbardziej ścisły są one podtrzymywane z adwokatami bratnich krajów socjalistycznych: Polski, Czechosłowacji, Węgier, Bułgarii i innych. Stała wymiana informacji, wzajemne wizyty dla poznania doświadczeń stają się zjawiskiem powszednim w stosunkach z adwokaturą tych krajów.

Cieszy nas niepomieranie, że na łamach miesięcznika „Palestra” ukazują się systematycznie wiadomości o życiu adwokatów radzieckich, informacje o naszych konferencjach naukowych, o literaturze poświęconej adwokaturze. Z nie mniej baczną uwagą również i my obserwujemy życie i pracę adwokatów polskich, których pożyteczna działalność służy sprawie socjalizmu w bratnim dla nas kraju.

Nie pomylimy się, jeśli powiemy, że adwokatura radziecka znajduje się obecnie w rozkwicie.

Z radością uświadamiamy sobie, że ten rozkwit zbiega się z jubileuszem socjalistycznego państwa radzieckiego, kroczącego ku nowym zwycięstwom w dziele budownictwa gospodarczego, kulturalnego i państwowego.

Nie mniej radosna jest świadomość tego, że w sprawę zwycięstw narodu radzieckiego włożyliśmy także i my, adwokaci kraju zwycięskiego socjalizmu, swoją pracę.

EMANUEL ISERZON

## Kodeks postępowania administracyjnego w działalności organów samorządu adwokackiego

W dniu 28 lipca 1966 r. Naczelna Rada Adwokacka podjęła następującą uchwałę:

„W zakresie przewidzianym ustawą samorząd adwokatury spełnia funkcje administracji państwowej. W indywidualnych sprawach rozstrzyganych przez samorząd w zakresie postępowania stosować należy k.p.a. (art. 1 i 2 § 2 pkt 2), jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej” \*.

W niniejszym artykule zamierzam wyjaśnić, dlaczego ustosunkowuję się pozytywnie do stanowiska Naczelnej Rady Adwokackiej. Zamierzam ukazać obraz zasięgu k.p.a. w działalności organu samorządu adwokackiego. Oczywiście artykuł rozważa jedynie niektóre typowe

\* „Palestra” 1966 nr 9, s. 83.

sytuacje. Pragnę zaznaczyć z największym naciskiem, że przytoczone rozwiązania to tylko próby, które wymagają dalszego jeszcze pogłębienia.

## I

**ORGANY SAMORZĄDU ADWOKACKIEGO  
SĄ ORGANAMI ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ**

Kodeks postępowania administracyjnego normuje, jak wiadomo, postępowanie organu, jeżeli sprawa, którą załatwia, wykazuje łącznie następujące cechy:

- a) sprawa należy do zakresu władczej administracji państwowej,
- b) organ rozpoznający sprawę jest organem administracji państwowej (a nie organem innego działu aktywności państwa),
- c) sprawa jest indywidualna (art. 1 i 2 § 1 k.p.a.).

Artykuł 2 § 2 k.p.a. stanowi, że kodeks ma również zastosowanie, jeżeli sprawę rozpoznaje organ jakiegokolwiek państwowej jednostki organizacyjnej lub jakiegokolwiek społecznej jednostki organizacyjnej — zawodowej, samorządowej, spółdzielczej itp. Ten ostatni przepis kodeksu (art. 2 § 2) ma charakter ustawowej interpretacji: zawiera wyjaśnienie treści zawartej w warunku pod lit. b). Wyjaśnia mianowicie, kiedy jest spełniony warunek pod lit. b), mimo że organ nie jest z nazwy „organem administracji państwowej”. Gdyby kodeks nie zawierał postanowienia art. 2 § 2, to już samo interpretacyjne rozważenie art. 2 § 1 (tj. pojęcia „organ administracji państwowej”) doprowadziłoby nas do wniosku, że organ każdej jednostki organizacyjnej, choćby nie objętej pojęciem aparatu państwowego — a w szczególności organ jednostki samorządowej — jeżeli z mocy ustawy jest powołany do załatwiania spraw z zakresu władczej administracji państwowej, jest „organem administracji państwowej” i dlatego w sprawach rozpoznawanych przez ten organ ma zastosowanie k.p.a. (art. 2 § 1). Do tego wniosku prowadzi analiza koncepcji samorządu.

Doktryna i legislacja Polski Ludowej posługuje się pojęciem samorządu. Ale stan naszej doktryny w kwestii istoty samorządu jako instytucji ustrojowej jest wysoce niezadowolający. Stwierdza się u nas trafnie, że pojęcie samorządu w naszej nauce prawa administracyjnego rozumie się wielorako. Taki stan rzeczy można darować literaturze pięknej. Nie może on natomiast być tolerowany już w publicystyce politycznej. A cóż dopiero w nauce prawa. Warunki faktyczne (hipoteza normy prawnej), które determinują stosowanie nakazu (dyspozycji) normy prawnej, mogą być opisane przy pomocy pojęć nieokreślonych (np. nieokreślony i nawet wieloznaczny warunek, jakim jest „znaczne przyspieszenie lub uproszczenie postępowania”, jest hipotezą normy nakazującej przeprowadzenie rozprawy w postępowaniu administracyjnym — art. 82 § 1 k.p.a.). Ale instytucje prawne muszą mieć ostre granice pojęciowe. Jest to *conditio sine qua non* pojęcia instytucji prawnej.

Skoro art. 2 § 2 pkt 2 k.p.a. stanowi, że kodeks normuje postępowanie

nie przed organami „organizacji samorządowych”, to musimy wiedzieć jednoznacznie, co to jest organizacja samorządowa. Do obowiązków nauki prawa należy uściślenie pojęć instytucji prawnych. Jeżeli pojęcie instytucji prawnej nie jest rozumiane jednoznacznie, to zadaniem nauki prawa jest doprowadzenie treści pojęcia do jednoznaczności, choćby umownej. Taki pogląd może nie odpowiadać tym, którzy są zwolennikami „operatywności” organu stosującego prawo, ponieważ ogranicza możliwość „celowościowej” wykładni. Nie występuję przeciwko takiemu charakterowi wykładni. Wykładnia powinna być zawsze „celowościowa”, ale ograniczona ścisłym sensem i niewątpliwym celem normy. Dopuszczenie jednak szerokiej celowości wykładni wykraczającej poza te granice jest zachętą do naruszenia prawa, jest zniesieniem prymatu prawa na rzecz celowości.

Moim zdaniem pojęcie samorządu, wieloznaczne w aktualnym stanie naszej doktryny, jest dostatecznie jednoznaczne w polskiej tradycji konstytucyjnej. Możemy je ustalić jednoznacznie również w doktrynie, jeżeli pozbedziemy się lęku, że tradycyjna jednoznaczność tej instytucji może popaść w sprzeczność z nową rzeczywistością. Jeżeli ukute w dotychczasowej tradycyjnej nauce prawa pojęcie samorządu jest przeżytkiem w nowej formacji, odrzucmy je i stwórzmy inne. Ale ono nie jest przeżytkiem. Jest pojęciem żywym w naszym dzisiejszym prawie i nie wykazuje żadnej sprzeczności z nową rzeczywistością.

Gdyby nasze prawo żywiło przekonanie, że pojęcie samorządu może być różnie rozumiane, to kodeks postępowania administracyjnego, redagowany przez naukowców i praktyków i uwzględniający dokonane konsultacje z wielu najbardziej reprezentatywnymi środowiskami prawniczymi, nie operowałby pojęciem samorządu dla sformułowania tak podstawowego postanowienia, jakim jest przepis określający zasięg k.p.a. (art. 2 § 2 pkt 2 k.p.a.).

Treść samorządu jest organicznie sprzęgnięta z pojęciem administracji państwowej. Doktryna utrzymuje, że dotychczas nie udało się nauce prawa ustalić treści pojęcia administracji państwowej. Jest to przekonanie o niemałym zasięgu, bo w skali światowej. Wielu teoretyków zaniechało wysiłków w tym względzie. Dlatego wielu zadowala się opisem pojęcia. Istotnie, nie umiemy zdefiniować administracji państwowej. Ale tylko dlatego, że szukamy definicji, która by przeprowadziła linię demarkacyjną między administracją państwową a wymiarem sprawiedliwości oraz między administracją państwową a działalnością „ustawodawczą” (działalnością organów przedstawicielskich). Takiej definicji nie znajdziemy, bo jest ona z natury rzeczy niemożliwa. Rodzaje działalności organów administracji państwowej, organów sądowych i przedstawicielskich nie różnią się pod względem istoty, a tylko pod względem formalnego charakteru organów jako podmiotów działania. Przyjrzyjmy się bliżej będącym w obiegu próbom „definicji” administracji państwowej jako jednej z gałęzi działalności państwa. Oto jedna z nich: jest to forma działalności państwowej polegającej na organizowaniu bezpośredniej, praktycznej realizacji zadań państwa (oczywiście ludowego). Oto druga: jest to działalność organów państwowych podejmowana w celu wykonania ustalonych przez prawo zadań orga-

nizatorskich w swoistych formach działania. Definicje te wcale nie delimitują istoty różnych domen działalności państwa. Czyż działalność organów sądowych lub przedstawicielskich nie obejmuje „bezpośredniej praktycznej realizacji zadań państwa” albo nie jest „wykonywaniem ustalonych prawem zadań organizatorskich w swoistych formach działania”? Już więc ta pobieżna analiza będących w obiegu definicji wykazuje, że nie wytyczają one wcale linii demarkacyjnych między poszczególnymi gałęziami działalności państwa. Zresztą sami ich autorzy traktują wspomniane „definicje” tylko jako próby, a nie jako udatne rozwiązania.

Nie udało się dotychczas zdefiniować administracji państwowej tak, żeby definicja istotnie odcinała cstro administrację od sądownictwa i organów przedstawicielskich — od strony ich istoty. Jest to bezsporne. Tłumacząc to faktem historycznym, że administracja państwowa (wbrew rozpowszechnionemu mniemaniu) nie wyodrębniła się bynajmniej z ogólnego pojęcia działalności państwa w ogóle. Historycznie sprawa w tym względzie przedstawia się następująco:

Do XIX wieku istniała nie zróżnicowana działalność państwa. Znanne były funkcje sądowe, ustawodawcze i administracyjne, ale organy, którym te funkcje powierzano, nie wykonywały ich w sposób wyłączny. Ten sam organ, np. król, książę, kuria (rada) królewska, administrator, obszarńnik, wykonywał łącznie funkcje sądowe, normotwórcze i policyjne. W procesie kształtowania się państwa konstytucyjnego, które zastąpiło państwo policyjne (absolutystyczne), wyodrębniły się z dziedziny aktywności państwa nowożytnego: domena sądownictwa i domena organów przedstawicielskich jako przywiązane do wyspecjalizowanych organów, a reszta, szeroka domena administracji państwowej, pozostała tym, czym była od wieków, mianowicie działalnością państwa skierowaną na wykonywanie zadań uznanych za państwowe. W ten prosty sposób tłumaczy się zjawisko, że nie potrafimy zdefiniować administracji jako wyspecjalizowanej działalności państwa. A przecież istotą poszukiwania definicji administracji jest ustalenie tego pojęcia jako domeny wyspecjalizowanej, jaką administracja z natury nie jest. Dowodem tego najlepszym — jej dzieje. Była ona i pozostała — po wyspecjalizowaniu się sądownictwa i parlamentu jako specyficznej działalności państwa — działalnością państwa w ogóle i po prostu. Jak można bowiem wyspecjalizować tę nie wyspecjalizowaną historycznie działalność?

Dlatego możemy potraktować współczesną administrację tylko jako działalność państwa w toku realizacji wytyczonych mu zadań — z wyłączeniem zadań wyspecjalizowanych, jakie wykonują sądownictwo i parlament. Jest to nie tylko wniosek teoretyczny, wsparty faktami historycznymi. Jest to wniosek również empiryczny. To, co zwykliśmy nazywać administracją państwową (nie wyspecjalizowaną), obejmuje zadania tak wielorakie, gatunkowo tak do siebie niepodobne, jak walka z nierządem i budowa dróg, prowadzenie teatrów i skup zboża, lecznictwo i ustalanie cen, administracja rzemiosła i ewidencja ludności itd. itd. Wszystkie te gałęzie działalności mają tylko jedną wspólną cechę, mogącą stanowić kryterium pojęcia administracji pu-

blicznej: są one działalnością państwa skierowaną na wykonanie zadań ustawowo uznanych za państwowe.

Państwo wykonuje swą działalność przez poszczególne osoby fizyczne lub kolektywy, tj. łącznie działające osoby fizyczne. Taką osobę fizyczną lub kolektyw nazywamy organem państwowym, jako że jest on niejako narządem organizmu zwanego państwem. Narządem, którego działalność jest uważana za działalność państwa. Każdy człowiek lub kolektyw wykonujący pewne zadania przypisywane państwu jest organem niezależnie od tego, czy czynności, które wykonuje, mają charakter władczy. Dla państwa socjalistycznego i w ogóle państwa współczesnego (nie tylko nakazującego, zakazującego, zezwalającego, karzącego, ale i „świadczącego”) wcale nie jest typowe działanie władcze.

Ogół (system) tego rodzaju organów stanowi aparat państwowy. Jest to własny aparat państwa, aparat państwa jako osoby prawnej zwanej państwem. Żadna część tego aparatu nie ma osobowości odrębnej od osoby państwa. Osobowość każdej części tego aparatu stapia się z osobowością państwa. Ani jeden z organów składających się na aparat — rada narodowa lub prezydium rady narodowej albo jego wydział itp. — nie ma osobowości odrębnej od osobowości państwa. Owszem, mają one osobowość jako podmioty woli (mogą przeciw wydawać w swoim imieniu akty i występować jako strony w postępowaniu sądowym czy administracyjnym), ale ich osobowość prawną zbieżną jest z osobowością prawną państwa.

Jednakże państwo wykonuje niektóre swe zadania, właśnie zadania „z zakresu administracji państwowej”, nie przy pomocy swego aparatu, swoich organów, ale przy pomocy aparatu innych organizacji o odrębnej od państwa osobowości prawnej. Do takich należą przedsiębiorstwa „państwowe” i inne zakłady państwowe o odrębnej od państwa osobowości prawnej (szkoły wyższe, instytuty). Do nich należą również organizacje nie państwowe, lecz komunalne o odrębnej osobowości, jak np. „terytorialne związki samorządowe” (jakimi były w okresie międzywojennym oraz w Polsce Ludowej do roku 1950 gminne, powiatowe i wojewódzkie związki), „samorzady zawodowe” i niektóre stowarzyszenia (którym państwo zleciło wykonywanie niektórych zadań państwowych). Wszystkie te organizacje o odrębnej od państwa osobowości prawnej, których organy wykonują z mocy prawa zadania państwowe, ściślej — zadania administracji państwowej, stanowią podmioty administracji pośredniej, bo wykonują one administrację państwową pozostającą poza ramami własnego aparatu państwa. Ten typ organizacyjny wykonywania administracji państwowej (administracji państwowej pośredniej) przyjęto w tradycyjnej nauce prawa konstytucyjnego i administracyjnego nazywać samorządem albo administracją zdecentralizowaną.

Oczywiście w tym wypadku termin „samorząd” jest terminem technicznym (*terminus technicus*) — prawnym. W tym właśnie sensie mówimy o samorządzie terytorialnym, gospodarczym, zawodowym. Istnieje jednak również pojęcie samorządu w znaczeniu szerszym, nie technicznym, mianowicie w znaczeniu politycznym. W tym sensie można nazwać samorządem również bezpośredni

aparatu państwa, jakim jest np. system organów naszych terytorialnych rad narodowych, gdyż w tym systemie organów miejscowe społeczeństwo bierze udział w stanowaniu o sobie (samorząd w znaczeniu potoczno-politycznym). W tym sensie mówimy również o samorządzie robotniczym. Ale nie jest to samorząd w znaczeniu prawnym, tradycyjnym.

Ani nasza doktryna, ani nasza legislacja nie odrzuciły tej tradycyjnej, prawnej instytucji samorządu. Nasza legislacja konstruuje właśnie przy pomocy kategorii prawnej samorządu wykonywanie niektórych zadań administracji państwowej przez szkoły wyższe, instytuty naukowe, przedsiębiorstwa, spółdzielnie, organizacje zawodowe, związki zawodowe, niektóre stowarzyszenia. Więcej nawet: ustawy PRL nazywają nieraz samorząd w znaczeniu prawnym „samorządem zawodowym”, „samorządem gospodarczym”, kontynuując w ten sposób naszą tradycję prawną.\*\* Recypują więc nie tylko samo pojęcie samorządu (w znaczeniu prawnym), ale i terminologię prawną tej instytucji.

Kodeks postępowania administracyjnego stanowiąc, że ma on zastosowanie w postępowaniu przed organami „organizacji (...) samorządowych” (art. 2 § 2 pkt 2), ma na myśli organizacje samorządowe w znaczeniu prawnym, co wynika z kontekstu. I tak art. 2 k.p.a., wyliczając kategorie organów, których postępowanie jest normowane przez k.p.a., nazywa je „organami administracji państwowej” (§ 1), „przedsiębiorstw państwowych i innych państwowych jednostek organizacyjnych” (§ 2 pkt 1), organami „organizacji zawodowych, samorządowych, spółdzielczych i innych organizacji społecznych” (art. 2 pkt 2). Analiza treści terminów kontekstowych przekonuje nas, że nazwa „organizacje samorządowe” nie może obejmować żadnych organizacji poza organizacjami samorządu zawodowego i gospodarczego (samorząd rzemieślniczy i adwokacki), tj. samorządu w znaczeniu tradycyjnym (prawnym).

W myśl ustawy z 1963 r. o ustroju adwokatury, adwokatura jest zrzeszeniem zawodowym, bo składa się ona z adwokatów i aplikantów adwokackich, jest „samorządem”, tj. związkiem samorządowym wykonującym następujące zadania: „czuwanie nad należytym wykonywaniem przez adwokatów jej ustawowych zadań, zapewnienie jej właściwej postawy społecznej, wysokiego poziomu etycznego i stałego podnoszenia kwalifikacji zawodowych, sprawowanie kontroli nad ścisłym przestrzeganiem przepisów o wykonywaniu zawodu adwokata” (art. 1 ust. 2). Do samorządu zawodowego adwokatury należy zatem cała władza administracyjna stosunków powstających w procesie wykonywania zawodu przez adwokatów\*\*\*. Przez administrację władczą

\*\* Por. art. 1 ustawy z dn. 11.IX.1956 r. o izbach rzemieślniczych i Związku Izb Rzemieślniczych („Izby rzemieślnicze są organizacjami samorządu gospodarczego i zawodowego rzemiosł”) oraz art. 1 ustawy z dn. 19.XII.1963 r. o ustroju adwokatury („Adwokatów stanowi ogół adwokatów i aplikantów adwokackich organizowanych na zasadach samorządu zawodowego”) (podkreślenie moje — E.I.).

\*\*\* Pojęcie „wykonywania zawodu adwokackiego” rozumiem szeroko. Obejmują nim również takie wydarzenia, jak wpisanie na listę, skreślenie z listy, wydalenie, gdyż wydarzenia te należą do szerokiego pojęcia „wykonywania zawodu adwokackiego”, należąc do warunków jego wykonywania.

rozumiemy administrację przymusową (administrację realizowaną w razie oporu w drodze przymusu). Ponieważ podmiotem władztwa jest tylko państwo na zasadzie wyłączności, przeto administracja władcza jest administracją państwową. Ta administracja, którą wykonuje samorząd adwokacki jako administrację władczą (przymusową), jest zatem administracją państwową. Dlatego organy samorządu adwokackiego są organami administracji państwowej — tyle że wykonywanej nie przez państwo bezpośrednio, tj. przez aparat państwowy, ale pośrednio przez aparat organizacji samorządowej, której osobowość jest odrębna od osobowości państwa.

Samorząd adwokacki wykonuje w stosunku do zawodu adwokackiego zadania analogiczne do tych, jakie w stosunku do zawodu lekarskiego, lekarsko-dentystycznego, farmaceutycznego itp. wykonuje państwo bezpośrednio przez swój własny aparat, a zatem wykonuje zadania administracji państwowej. Organy tej administracji są wyłonione przez organizacje adwokackie. Organizacje adwokackie mają osobowość prawną odrębną od osobowości państwa. A zatem samorząd adwokacki jest typowym samorządem w znaczeniu prawnym.

## II

### JAKIE CZYNNOŚCI ORGANÓW SAMORZĄDU ADWOKACKIEGO MAJĄ CHARAKTER POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO W SPRAWACH „INDYWIDUALNYCH”?

Postępowanie administracyjne normowane przez k.p.a. obejmuje tylko wąski sektor postępowania organów administracji państwowej. Ten sektor nie obejmuje postępowania pozaprawnego, jak np. organizowania prelekcji rolniczych, urządzania wystawy artykułów gospodarstwa domowego. Nie obejmuje czynności cywilnoprawnych, jak zaopatrzenia wsi w maszyny rolnicze. Nie obejmuje również tzw. urzędowania wewnętrznego, tj. nie zwróconego na zewnątrz, nie adresowanego do osoby fizycznej lub jednostki organizacyjnej jako strony (podmiotu prawnie chronionego interesu). Do wewnętrznego urzędowania odnoszą się czynności w zakresie wzajemnych stosunków między pracownikami danego organu i między organami danego systemu w toku funkcjonowania aparatu. Do nich należą czynności w zakresie stosunków między wydziałami prezydiów rad narodowych, między prezydium rady narodowej a wydziałami, między wydziałami a innymi organami administracji państwowej itd. Kodeks postępowania administracyjnego odnosi się wyłącznie do postępowania między organem mieszczącym się w ramach aparatu administracji państwowej

\*\*\*\* Dla uniknięcia nieporozumień podkreślam, że nie twierdzę bynajmniej, iż organy samorządu adwokackiego są organami aparatu administracji państwowej. Są one organami administracji państwowej pośredniej. Zachodzi istotna różnica między „bezpśrednią” a „pośrednią” administracją państwową. Między innymi różnica polega na odmienności metody organizacji podmiotu administrującego: pośrednia administracja państwowa wykonuje swe zadania przez swoisty udział obywateli w zarządzaniu sprawami państwa.



(bezpośredniej lub pośredniej) a stroną spoza aparatu, czyli do postępowania orzeczniczego, tj. ustalającego władczo wzajemne (organu i strony) stosunki z dziedziny administracji.

Jakie sprawy z kręgu działalności organów samorządu adwokackiego należą do spraw tego rodzaju? Albo prościej: kiedy te organy mają stosować k.p.a.?

Odpowiedź nie będzie — z natury rzeczy — wyczerpująca, o czym już na wstępie nadmieniałem. Zamierzam jedynie — mając na uwadze przepisy ustawy o ustroju adwokatury — ograniczyć się do przykładów ilustrujących powyższe zagadnienie.

1. Artykuł 12 ustawy o u.a. nakazuje, by „uchwały organów adwokatury dotyczące bezpośrednio poszczególnych osób” zawierały uzasadnienie „faktyczne i prawne”, i ustala termin czternastodniowy „do wniesienia środków odwoławczych przewidzianych w ustawie”. Ten przepis proceduralny świadczy o tym, że autorzy ustawy nie brali pod uwagę tego, iż w postępowaniu przed organami samorządu adwokackiego ma zastosowanie k.p.a. Gdyby bowiem to przewidywali, nie umieściliby przepisu już zawartego w k.p.a. Art. 12 ma jednak tę wartość \*\*\*\*\*, że wykazuje, w jakich sprawach z zakresu działalności samorządu adwokackiego ma zastosowanie k.p.a. Otóż k.p.a. nie ma zastosowania do uchwał w różnych sprawach ogólnych, natomiast ma zastosowanie do uchwał (czyli decyzji) w sprawach dotyczących „bezpośrednio poszczególnych osób”, tj. w sprawach indywidualnych z zakresu zadań organów samorządu adwokackiego (a więc z zakresu administracji państwowej). K.p.a. stosuje się w sprawach indywidualnych objętych władztwem samorządu adwokackiego, w sprawach indywidualnych ze stosunków administracyjnoprawnych. Nie stosuje się on w sprawach cywilnoprawnych, w których organ samorządu występuje jako strona (np. w sprawach najmu lokalu, kupna budynku, zawarcia umowy o pracę itp.).

2. Umowa zespołu z klientami (art. 20 ust. 1 ustawy o u.a.) jest czynnością cywilnoprawną. Spory z tego stosunku należą do właściwości sądu. Wyznaczenie adwokata przez kierownika jest poleceniem pod adresem członka zespołu, jest więc czynnością wewnętrzną administracji, klient bowiem nie jest w tym wypadku stroną stosunku. Tak samo, jeśli chodzi o wyznaczenie przez kierownika zastępcy i udzielenie substytucji przez adwokata (art. 21 ustawy o u.a.). K.p.a. nie ma do tych czynności zastosowania.

3. O przyjęciu do zespołu decyduje zebranie zespołu (art. 19 ust. 2). Ponieważ o przyjęciu decyduje organ samorządu adwokackiego, a więc organ „pośredniej” administracji państwowej (por. wyżej), przeto stosunek między zespołem a jej członkiem ma charakter stosunku administracyjnoprawnego (orzeka o nim zebranie zespołu jako organ administracji państwowej). Postępowanie w sprawie tego stosunku jest zatem normowane przez k.p.a. (art. 1 i 2 k.p.a.). Sprawa o przyjęcie do zespołu może wymagać przeprowadzenia postępowania dowodowego ce-

---

\*\*\*\*Art. 12 ma jeszcze jedną samodzielną wartość: wskazuje on termin odwoławczy w sprawach dyscyplinarnych, do których k.p.a. nie ma zastosowania.

lem wyjaśnienia, czy nie zachodzą przeszkody przewidziane w art. 70 i 72 lub w art. 19 ust. 4 ustawy o u.a. Stroną jest kandydat. Od decyzji (uchwały) zespołu przysługuje stronie odwołanie do rady adwokackiej. To samo dotyczy wykluczenia adwokata z zespołu (art. 25 pkt 7 ustawy o u.a.).

4. Postępowanie zebrania zespołu, które dotyczy prawnie chronionego interesu strony stosunku administracyjnoprawnego między zespołem a stroną, jest normowane przez k.p.a.

Jakiego rodzaju uchwały (decyzje) zebrania zespołu dotyczą prawnie chronionego interesu członków zespołu? Art. 26 stanowi, że „od uchwały zebrania zespołu adwokackiego przysługuje odwołanie do rady adwokackiej jako drugiej instancji” (ust. 1) i że „wniesienie odwołania wstrzymuje wykonanie uchwały zebrania zespołu”. Literalna wykładnia skłania do zajęcia stanowiska, że od każdej uchwały zebrania zespołu przysługuje odwołanie każdemu członkowi lub kandydatowi (jeśli chodzi o sprawę przyjęcia nowego członka). Taki wniosek prowadziłby w konsekwencji do tego, że członek może się odwołać do rady adwokackiej w sprawie uchwały dotyczącej wyboru delegatów na zgromadzenie delegatów, uchwalenia preliminarza budżetowego, wyboru komisji rewizyjnej lub rozwiązania czy likwidacji zespołu. Taki wniosek byłby czymś niezwykle, odcinającym się od przyjętych w legislacji rozwiązań w analogicznych kwestiach. Stanowisko tego rodzaju byłoby sprzeczne z powszechnie przyjętą zasadą, że uchwały ciała kolegialnych zapadają większością głosów (tak stanowi § 11 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zespołów adwokackich — Dz. U. z 1964 r. Nr 1, poz. 4).

Literalna wykładnia art. 26 ustawy o u.a. stwarzałaby dla każdego członka swoiste *liberum veto*. Wprawdzie byłoby ono ograniczone ze względu na to, że ostateczne słowo przyznaje się radzie adwokackiej, ale stwarzałoby poważne zagrożenie dla sprawności funkcjonowania zespołu. Takie rozwiązanie byłoby zresztą niecelowe ze stanowiska interesu zespołu lub poszczególnych członków, ponieważ rada adwokacka jest władna z urzędu uchylić uchwałę zebrania zespołu niezgodną z prawem albo uchylić i zmienić uchwałę, jeżeli wymaga tego interes społeczny (art. 27 ustawy o u.a.).

Należy zatem przyjąć, że tylko osobie będącej stroną w postępowaniu zakończonym uchwałą zebrania zespołu przysługuje odwołanie, co harmonizuje całkowicie z zasadą k.p.a. (art. 110 § 1). Taką stroną (art. 25 k.p.a.) jest kandydat do zespołu w sprawie przyjęcia do zespołu oraz członek zespołu, który został uchwałą wykluczony z zespołu.

Zastanowienia wymaga przepis art. 25 ustawy o u.a. głoszący, że do zakresu działania zebrania zespołu należy m. in. „kontrola i ocena członków zespołu i aplikantów adwokackich pod względem zawodowym, etycznym i społecznym (podejmowanie uchwał w tym zakresie)” Sprawa oceny zawodowych, etycznych lub społecznych kwalifikacji jest objęta interesem prawnie chronionym każdego obywatela. Ten interes doznaje nawet ochrony karnej (art. 255 k.k.). Oczywiście uchwała zebrania zespołu dyskwalifikująca kolegów w tej

materii, nawet jeżeli ocena taka jest nieprawdziwa, nie stanowi przestępstwa, ponieważ ocena została dokonana w wykonaniu ustawowego obowiązku. Ale adwokat lub aplikant adwokacki, który „nie daje rękojmi wykonywania zawodu (...) zgodnie z zadaniami adwokatury w PRL” podlega skreśleniu z listy (art. 78 ust. 1 pkt 8 ustawy o u.a.). Trzeba więc uznać, że adwokatowi i aplikantowi przysługuje od uchwały zebrania zespołu w kwestii oceny ich kwalifikacji odwołanie do rady adwokackiej.

Do zakresu działania zebrania zespołu należy „kontrola działalności kierownika zespołu, w szczególności zaś badanie i zatwierdzanie jego sprawozdań” (art. 25 pkt 5). Czynności zebrania zespołu w tej dziedzinie nie dotyczą interesu kierownika jako strony w postępowaniu zespołu jako organu. W grę wchodzi tu stosunki wewnętrzne, „wewnętrzne urzędowanie” między kierownikiem zespołu jako organem a zebraniem zespołu jako organem wyższego stopnia. Te stosunki, jako wewnętrzne, nie są normowane przez k.p.a. W szczególności kierownikowi zespołu nie przysługuje odwołanie od uchwały zebrania oceniającej negatywnie działalność kierownika lub odmawiającej zatwierdzenia sprawozdania.

5. Kierownika zespołu i jego zastępcę powołuje rada adwokacka. Adwokat powołany na to stanowisko może — za zgodą tejże rady — odmówić przyjęcia powołania (art. 28 ustawy o u.a.). Zgoda rady adwokackiej na odmowę przyjęcia powołania jest objęta prawnie chronionym interesem powołanego adwokata (art. 28). Powołany jest więc stroną wobec organu powołującego i wyrażającego zgodę na odmowę przyjęcia powołania. Do postępowania przez radę adwokacką w sprawie wyrażenia zgody ma zastosowanie k.p.a.

6. Rada adwokacka może odwołać kierownika zespołu i jego zastępcę przed upływem kadencji, jeżeli zachodzą ku temu dostateczne powody (art. 31 ustawy o u.a.). Tego rodzaju decyzja rady objęta jest zakresem prawnie chronionego interesu kierownika. Kierownik jest stroną w tym postępowaniu z zakresu administracji państwowej. Postępowanie to normowane jest przez k.p.a.

7. W sprawie rozwiązania zespołu członek zespołu jest członkiem organu kolektywnego, tj. zebrania zespołu, które orzeka kolektywnie większością 2/3 głosów (art. 33 ustawy o u.a. i § 11 ust. 3 rozp. Ministra Sprawiedliwości — Dz. U. z 1964 r. Nr 1, poz. 4). Członek zespołu jest jedną z osób fizycznych składających się na organ, na zebranie zespołu orzekającego. Nie może więc ów członek być uważany za „stronę” w sprawie, w której jest członkiem organu orzekającego. Między członkiem zespołu a zespołem lub zebraniem zespołu istnieje stosunek prawny, ale nie jest on stosunkiem zewnętrznym i dlatego decyzja zespołu rozwiązująca zespół nie jest aktem administracyjnym pod adresem członka zespołu, choćby głosował przeciwko rozwiązaniu. Tego stosunku, jako wewnętrznego, nie normuje k.p.a. W szczególności nie przysługuje temu członkowi odwołanie. Natomiast rada adwokacka jest władna uchylić z urzędu uchwałę zebrania zespołu o rozwiązaniu zespołu, jeżeli uchwała jest sprzeczna z prawem albo jeżeli wymaga tego interes społeczny (art. 27 ustawy o u.a.). Członek zespo-

łu niezadowolony z tej uchwały może spowodować rozpoznanie przez radę z urzędu sprawy rozwiązania zespołu w trybie skargi.

Natomiast jeżeli rada adwokacka wszczyna postępowanie w sprawie rozwiązania zespołu (art. 33 pkt 2), to stroną w tym postępowaniu jest zespół. Prawo broni interesu zespołu, interesu polegającego na jego istnieniu. W tej sprawie zespół jest stroną w rozumieniu k.p.a. (art. 25). Ustawa o u.a. stanowi, że w takiej sytuacji przysługuje zespołowi odwołanie (art. 33 pkt 2). Przysługuje mu nie tylko odwołanie, ale wszelkie uprawnienia przysługujące stronie według k.p.a. od chwili wszczęcia sprawy.

Jeżeli Minister Sprawiedliwości wszczął postępowanie w sprawie rozwiązania zespołu, to zespół jest — rzecz oczywista — stroną w postępowaniu i przysługują mu w tym postępowaniu odpowiednie uprawnienia z k.p.a. bez żadnych ograniczeń („nic o stronie bez strony”). W myśl k.p.a., od decyzji organów naczelnych odwołanie nie przysługuje, dlatego też art. 33 ust. 2 stanowi zgodnie z k.p.a., że w sprawie rozwiązania zespołu przysługuje odwołanie tylko od uchwały rady adwokackiej.

8. Układ organów samorządu adwokackiego przedstawia się następująco. Organami samorządu adwokackiego są: kierownik zespołu, zebranie zespołu, rada adwokacka, NRA. Każdemu z tych organów ustawa o u.a. wyznaczyła jego właściwość. Organy stanowią drabinę hierarchiczną. Kierownik podporządkowany jest zebraniu, które sprawuje nad kierownikiem nadzór. Ustawa nie wspomina o tym *expressis verbis*. Ale ustawa powierza zebraniu zespołu „kontrolę działalności kierownika zespołu, w szczególności zaś badanie i zatwierdzenie jego sprawozdań” (art. 25 pkt 5). Kontrola obejmuje (*ex definitione* pojęcia kontroli) ocenę wyników kontroli, a więc ocenę każdej czynności kierownika. Prawo zatwierdzania sprawozdań obejmuje prawo żądania złożenia sprawozdania z każdej czynności i dokonania oceny każdej czynności. Ustawa nie uprawnia zebrania do uchylania lub zmiany czynności kierownictwa, uprawnia jednak do występowania do rady adwokackiej i odwołania kierownika przed upływem kadencji.

Rada adwokacka wykonuje nadzór nad zebraniem zespołu. Mówi o tym wyraźnie ustawa: „Rada adwokacka z urzędu uchyla uchwałę zebrania zespołu adwokackiego sprzeczną z prawem; może także uchylić lub zmienić uchwałę zespołu adwokackiego, jeżeli wymaga tego interes społeczny” (art. 27). Takie jest zadanie rady adwokackiej jako organu nadzorczego. Należą do rady wszystkie sprawy samorządu adwokackiego, wyłączone z mocy ustawy z kompetencji zespołu lub organów administracji państwowej (art. 43).

Naczelnej Radzie Adwokackiej przysługuje funkcja nadzoru nad wojewódzkimi radami adwokackimi. Uchwały rad adwokackich sprzeczne z prawem lub interesem społecznym podlegają uchyleniu przez NRA (art. 60\_ust. 1 ustawy o u.a.).

Do postępowania nadzorczego zebrania zespołu nad kierownikiem, rady adwokackiej nad zebraniem, a NRA nad radą, jeżeli tylko nie dotyczy ono spraw indywidualnych, k.p.a. nie ma zastosowania. Jeżeli

jednak sprawa dotyka prawnie chronionych interesów osoby z zewnątrz hierarchicznego nadzoru, albo inaczej: jeżeli w tym postępowaniu osoba trzecia ma kwalifikację strony — to organ nadzorczy w stosunku do niej powinien stosować k.p.a. Przykład: Zebranie przyjęło do zespołu obywatela A. Rada adwokacka uważając, że uchwała zebrania jest niezgodna z prawem, wszczyna postępowanie w trybie nadzoru z mocy art. 27 ustawy o u.a. W tym postępowaniu A przysługują wszystkie uprawnienia strony. Postępowanie rady w stosunku do A jest normowane przez k.p.a. („nic o stronie bez strony”). Od uchwały rady adwokackiej uchylającej uchwałę zebrania zespołu o przyjęcie A do zespołu przysługuje A odwołanie do NRA.

9. „Od uchwały rady adwokackiej podjętej w pierwszej instancji przysługuje zainteresowanemu odwołanie do NRA” (art. 45 ust. 1). Jest to nieściśle sformułowanie: odwołanie przysługuje nie „zainteresowanemu”, tylko stronie, tj. osobie mającej prawnie chroniony interes (art. 25 k.p.a.). Organ samorządowy (kierownik zespołu, zebranie zespołu, niezadowolony z uchwały jako organ (szczebel drabiny hierarchicznej), jest „zainteresowany”, ale nie jest stroną, o czym była już wyżej mowa. Nie przysługuje mu zatem odwołanie, natomiast przysługuje mu — rzecz jasna — skarga do NRA w drodze nadzoru. „Gdy uchwała dotyczy odmowy wpisu na listę adwokatów lub aplikantów adwokackich, zainteresowanemu przysługuje odwołanie do Ministra Sprawiedliwości”. Oczywiście — znów — nie „zainteresowanemu”, lecz stronie, tj. osobie, która ubiega się o wpisanie na listę.

W sprawie toczącej się w radzie adwokackiej obowiązują względem strony przepisy k.p.a.: w pierwszej instancji i w instancji odwoławczej.

Minister Sprawiedliwości jest w zasadzie organem nadzorczym (zwierzchnim, art. 13 ust. 1). Ale wyjątkowo w sprawie wpisania na listę Minister Sprawiedliwości jest w stosunku do kandydata organem odwoławczym (art. 45 ust. 1 ustawy o u.a.). W tym postępowaniu przed Ministrem Sprawiedliwości przysługują stronie (kandydatowi) wszystkie uprawnienia strony. Ale od decyzji ministra nie przysługuje stronie odwołanie, albowiem odwołanie przysługuje tylko do jednej instancji (art. 110 § 1 k.p.a.).

Nie ma więc strona w tym wypadku regularnego środka prawnego, natomiast przysługuje jej środek nieregularny (*quasi* — środek prawny). Jest nim tzw. „skarga” przewidziana w art. 151 i nast. k.p.a. Właściwym organem do rozpoznania skargi dotyczącej zadań i działalności ministra jest Rada Ministrów (art. 159 pkt 3 k.p.a.). Jest to droga, na którą chyba dotychczas jeszcze nikt nie wstąpił. Istnieje bowiem droga mniej niezwykła w obronie własnej sprawy. Jest nią tzw. remonstracja, tj. ponowne okazanie („monstro” okazuję, „re” — przedrostek oznaczający ponowienie czynności) swych racji temu samemu organowi, który załatwił sprawę. O remonstracji głucho w k.p.a. Nie było potrzeby wzmiankowania o niej, ponieważ jest ona oczywiście tym prawem obywatela państwa, którego organy są sługami narodu. Jest ona objęta konstytucyjnie zapewnionym (art. 73) prawem każdego obywatela do zwracania się do wszystkich organów państwa o po-

moc w swoich kłopotach. Na skutek remonstracji Minister, który załatwił sprawę wpisania na listę odmownie, może sprawę rozważyć jeszcze raz i swoją decyzję zmienić na podstawie art. 135 k.p.a.: decyzja odmowna w sprawie wpisania na listę należy do tych, na mocy których strona nie nabyła praw.

10. Naczelna Rada Adwokacka jest w rozumieniu k.p.a. organem naczelnym w systemie organów samorządu adwokackiego. K.p.a. stanowi, że w stosunku do organizacji samorządowych naczelnym organem jest ich naczelnny organ (art. 14 i 2 § 2 pkt 2). W sprawach więc załatwionych przez NRA nie ma odwołania, nawet jeżeli decyduje ona w I instancji (art. 110 § 3 k.p.a.). Na przykład w sprawie zezwolenia adwokatowi na zamieszkanie w okręgu izby, której nie jest członkiem (art. 73 ust. 3), decyzja NRA jest ostateczna. Ustawa może przewidywać wyjątki. Jeżeli NRA postanowiła przenieść adwokata do innego zespołu lub do innej miejscowości (art. 74 ust. 3 ustawy o u.a.), adwokatowi przysługuje odwołanie do Ministra Sprawiedliwości (art. 74 ust. 4 ustawy o u.a.).

11. Nie docenia się u nas możliwości remonstracji od decyzji ostatecznej (prawomocnej). Rzecz w tym, że decyzja, nawet ostateczna, na mocy której strony nie nabyły praw, może być uchylona lub zmieniona przez organ, który decyzję wydał, albo przez organ wyższego stopnia. Decyzja zaś — nawet ostateczna — na mocy której strony nabyły prawa, może być w ten sam sposób zmieniona, jeżeli strony wyrażą na to swoją zgodę (art. 135 i 136 k.p.a.).

12. Postępowanie organów samorządu adwokackiego, wszczęte w wyniku orzeczenia dyscyplinarnego, nie jest „postępowaniem dyscyplinarnym” w rozumieniu art. 194 § 1 pkt 6 k.p.a. Na przykład postępowanie w sprawie wykluczenia z zespołu w związku z zapadłym orzeczeniem dyscyplinarnym jest normowane przez k.p.a.

Część III uchwały NRA z 28.VII.1966 r. w sprawie stosowania art. 154 i nast. k.p.a. (skargi i wnioski) może sugerować, wbrew intencji autorów, że przepisy te mają zastosowanie tylko wtedy, gdy stawiane adwokatowi zarzuty nie mają charakteru dyscyplinarnego. Każda wpływająca do rady adwokackiej skarga na adwokata, kierownika zespołu lub inny organ samorządu jest skargą w rozumieniu art. 157 k.p.a. (jeżeli oczywiście skarga dotyczy dziedziny kompetencji samorządu adwokackiego), niezależnie od tego, czy zarzuty mają charakter dyscyplinarny, czy też nie. Chodzi o to, że do postępowania dyscyplinarnego nie mają zastosowania działy I—III oraz V k.p.a. Natomiast przepisy działu IV („Skargi i wnioski”) mają zastosowanie (art. 194 § 3). Dlatego również skarga na adwokata zawierająca zarzuty natury dyscyplinarnej powinna być rozpoznana w trybie przepisów działu IV („Skargi i wnioski”) k.p.a. i skierowana na drogę postępowania dyscyplinarnego.